



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**CURSO DE DIREITO**

**JULLIANA MARIA DOS SANTOS SANTANA**

**O RECALL BRASILEIRO E A ADPF 378: ANÁLISE DO  
IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEF**

**SANTA RITA**

**2019**

JULLIANA MARIA DOS SANTOS SANTANA

**O RECALL BRASILEIRO E A ADPF 378: ANÁLISE DO  
IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Direito do Centro de Ciências  
Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba,  
como exigência parcial da obtenção do Título de  
Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Leonam Baesso da Silva Liziero.

SANTA RITA

2019

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S232r Santana, Julliana Maria Dos Santos.

O RECALL BRASILEIRO E A ADPF 378: ANÁLISE DO  
IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEF / Julliana  
Maria Dos Santos Santana. - João Pessoa, 2019.  
53 f.

Orientação: Leonam Baesso da Silva Liziero Liziero.  
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Impeachment; Recall político; Dilma Rouseff. I.  
Liziero, Leonam Baesso da Silva Liziero. II. Título.

UFPB/CCJ

JULLIANA MARIA DOS SANTOS SANTANA

**O RECALL BRASILEIRO E A ADPF 378: ANÁLISE DO IMPEACHMENT DA  
PRESIDENTA DILMA ROUSSEF**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito do Centro  
de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba, como exigência  
parcial da obtenção do Título de Bacharel  
em Ciências Jurídicas.

Aprovada em: 24 de setembro de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Leonam Baesso da Silva Liziero  
Orientador

---

Alex Taveira  
Examinador

---

Edhyla Arboboreira  
Examinadora

*Eu grito pelo meu país  
Que finge,  
Os absurdos tão normais  
Onde estou.  
Eu desejei o teu lugar  
Quis agir da mesma forma  
Aqui todos são iguais!  
Impunidade usada pra vencer  
Comprada com seus votos  
E sua omissão  
Legislar ou pedir pão  
Não seja tão honesto  
Ou irá morrer!  
Se resignar e aceitar,  
Se eles são apenas dez?  
Não terá o seu quinhão  
Tão sujo quanto o deles  
Normalidade!  
Senso Comum!  
Eu desejei este lugar,  
Quis agir da mesma forma,  
Aceitar os mais iguais!  
Eu desejei o meu lugar,  
Vou agir da minha forma,  
Quero coisas mais reais!  
Tente conceber! Tente  
Vislumbra!  
Que é tão igual quanto os  
Que odeia!  
Tudo isso vai mudar?  
(...Precisava ser alguém e ter um nome, um brilho ou um padrinho, não abri a mão  
do que aprendi para que ser  
o que eles desejavam que eu fosse, por isso prometi fazer alguma coisa, por todos  
que sejam honestos, por mim, por La Madre, minha avó, meus amores, amigos,  
irmãos e por todos que sofrem neste estado do Espírito Santo)*

### **Tão Iguais – Dead Fish**

A Deus, pai em todos os momentos. À  
Nossa Senhora, mãe em todos os  
momentos. A minha família, amor  
incondicional em todos os momentos.  
Dedico.

## AGRADECIMENTOS

Ao escrever os agradecimentos pensei sobre ler esta parte do meu Trabalho de Conclusão de Curso daqui 10 anos e, quem sabe, perceber nomes que sequer estariam em minha vida. Resolvi então aqui, além de agradecer, declarar a essas pessoas a minha vontade irrestrita de permanecer com eles pela eternidade: **a vontade de meu coração é ler esta parte em 10 anos e ainda permanecermos unidos.**

Agradeço primeiro a Deus e a Nossa Senhora pela esperança que se renova diariamente, mesmo em meio as dificuldades. Pela fidelidade do amor incondicional de Jesus Cristo e pelo sopro de vida do Espírito Santo.

Agradeço a minha família, que mesmo pequena e com dificuldades, conseguiu me criar e me fazer crescer no melhor caminho possível. São tão poucos esses familiares que vale a pena citá-los: primeiramente, a minha mãe, Kátia Virgínia, minha melhor amiga e amor da minha vida. A minha vovó, Luiza Líbia, que sempre esteve presente. A minha Tia, Kelly Cristina, que sempre me fez rir até das coisas ruins. Aos meus queridos tios e casal preferido, Manoel Moreno e Dianny Diniz, sendo a segunda um verdadeiro presente de Deus à família. E as minhas irmãs, especialmente a Maria Luiza, que passou por tudo ao meu lado (da sua forma). Agradeço também ao meu pai, Leonardo, que mesmo distante foi importante para a minha formação como pessoa e estudante.

Agradeço ao meu queridíssimo orientador Leonam que foi de maneira surpreendente extremamente paciente e querido durante a confecção deste trabalho, demonstrando um cuidado paterno para com as minhas ansiedades.

Agradeço aos meus amigos que estiveram ao meu lado durante este curso. Agradeço a Eduardo e Malu por todas as caronas até Santa Rita e na volta pra casa, além de agradecer pelas risadas no caminho ao grupinho do carro: Marcos, Pedro e Ricardo. Agradeço a Tainara que se tornou minha confidente e colega de confecção deste trabalho no último período e espero que essa amizade cresça para a vida toda.

Agradeço aos anjos colocados dentro de Santa Rita especialmente para mim: Rafaela, Karol, Gabriel e Elizabeth. Obrigada, pessoal, vocês estarão no meu coração para sempre, por risada dada ao lado e cada lágrima muitas vezes derramada nos seus ombros. Não teria conseguido sem vocês.

Agradeço também a todos os professores do Departamento de Ciências Jurídicas – DCJ, especialmente aqueles que tocaram o meu coração durante o curso: Alex Taveira, Giscard Agra e Ulysses Job. Eu quero essa mesma profissão e vocês foram importantíssimos na minha formação, serão exemplos eternos, e os levarei para sempre comigo, mais que professores, amigos. Obrigada.

## RESUMO

O presente trabalho tem como escopo a análise dos institutos do Recall Político e do Impeachment, objetivando uma comparação entre eles e análise das suas consequências em um regime democrático, além da feitura do estudo de caso com relação ao Impeachment ocorrido em nosso País em 2016. A pesquisa será voltada para a realidade brasileira que, apesar de não prever o instituto do Recall Político em seu ordenamento jurídico, parece confundir este instituto jurídico com o do Impeachment. A análise será feita através do estudo de doutrina brasileira e de jurisprudência, levando como fonte o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 378 e das falas dos parlamentares brasileiros em seus votos acerca do processo do Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. O trabalho, além de um viés constitucional, possui um viés na ciência política, preocupando-se em promover uma crítica á maneira de destituir do poder autoridade no Brasil.

**Palavras-chave:** Impeachment; Recall Político; Dilma Rousseff; Política.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 O IMPEACHMENT E A DEMOCRACIA BRASILEIRA .....</b>	<b>13</b>
2.1 CONCEITO E SURGIMENTO.....	13
2.2 IMPEACHMENT NO BRASIL.....	14
2.3 NATUREZA JURÍDICA .....	17
2.4 O RITO DO PROCESSO DE IMPEACHMENT.....	19
<b>3 O RECALL POLÍTICO .....</b>	<b>22</b>
3.1 CONCEITO E HISTÓRIA.....	22
3.2 CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DO RECALL POLÍTICO .....	24
3.3 O RECALL POLÍTICO NA REALIDADE BRASILEIRA .....	26
<b>4 O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF .....</b>	<b>29</b>
4.1 A DENÚNCIA .....	29
4.2 A COMISSÃO DO IMPEACHMENT E O JULGAMENTO DA ADPF 378/STF .....	30
4.3 PEDALADAS FISCAIS? .....	33
4.4 A VOTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	36
4.5 O JULGAMENTO PELO SENADO FEDERAL.....	38
<b>5 BRASIL EM 2016: RECALL POLÍTICO OU IMPEACHMENT?.....</b>	<b>40</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>50</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo a análise dos institutos do Recall político e do Impeachment, objetivando uma comparação entre eles e análise das suas consequências em um regime democrático, além da feitura do estudo de caso com relação ao Impeachment ocorrido em nosso País em 2016, da Presidenta sra. Dilma Rousseff.

A pesquisa realizada veio de encontro com a realidade brasileira que, apesar de não prever o instituto do Recall político em seu ordenamento jurídico, parece confundir este com o instituto do Impeachment.

Por essa razão, será analisado o recente processo de Impeachment de 2016, que dividiu a opinião da população brasileira, de doutrinadores e figuras políticas, desde grupos que pensam ter sido o processo completamente legal e constitucional, a grupos que afirmam ter sido o referido processo ilegal, intitulando-o de “golpe político”.

A análise será feita através do estudo de doutrina e legislação brasileira no que diz respeito ao estudo do Impeachment. Por sua vez, na discussão acerca do Recall político, objetivando uma comparação entre os institutos, será utilizada apenas doutrina, já que este instituto não fora previsto no ordenamento jurídico pátrio.

Por fim, será importante para o estudo de caso do ano de 2016 a análise do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF 378 e das falas dos parlamentares brasileiros em seus votos acerca do processo do Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Neste interim, temos como objetivo analisar as razões jurídicas e também políticas que levaram ao Impeachment, e responder aos questionamentos ainda hoje realizados por nossa população e discutidos incessantemente pelos nossos políticos e doutrinadores: “O Impeachment ocorrido em 2016 fora constitucional?”, “Houve crime de responsabilidade?”, “Houve, de alguma maneira, violência a democracia brasileira?”, “Qual a responsabilidade e participação da população brasileira neste processo?”, entre outros.

O principal questionamento a ser respondido neste trabalho é de se o Impeachment de 2016, ocorrido no Brasil, aproxima-se sobremaneira do instituto do Recall político – que não é, sequer, previsto ordenamento jurídico – a ponto de retirar

a sua legitimidade técnica, tornando-o inconstitucional, e conseqüentemente, um golpe político.

A decisão em construir a análise proposta por este trabalho observa, em primeiro lugar, a relevância social deste tema na atualidade, tendo em vista ser possível concluir que todos os acontecimentos políticos de 2016 até os dias de hoje foram absurdamente influenciados pelo processo de Impeachment da Presidenta, pela prisão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a conseqüente diminuição de poder atrelado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Além disso, o cenário de instabilidade na política brasileira e o nível de insatisfação demonstrado pelos cidadãos eleitores brasileiros com seus governantes demonstra a importância de discutir as possibilidades de retirada de chefes do Poder Executivo, sendo este um importante instrumento na mão da população.

A discussão acerca da matéria é importante também pela juventude da Constituição Federal brasileira que recentemente completou – apenas – trinta anos de idade, além do escasso debate técnico-acadêmico produzido acerca do tema, sendo este ainda considerado um assunto “polêmico”, dividindo opiniões, inclusive dentro da academia.

Por fim, é necessário frisar que a importância da discussão acerca do Impeachment sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff há pouco mais de dois anos se dá pela falta de conhecimento técnico de nossa população sobre os institutos a serem analisados em neste trabalho, fazendo compreender o “caos social” instalado em meio a sociedade, e a fissura existente em meio povo brasileiro, atualmente dividido por diferentes – e extremas – opiniões políticas.

É importante ressaltar ainda que a opinião política da população brasileira sofreu desde a criação das redes sociais bombardeio das chamadas “fake news” que, sem dúvidas, influenciaram nos processos políticos. Ademais, a forte influência da mídia é importante neste processo, participando, junto as redes sociais, da formação do pensamento na massa populacional brasileira.

Dessa maneira, resta justificada a escolha deste tema, tendo em vista a sua pertinência do ponto de vista social, levando em conta a importância do regime democrático, da real e concreta participação do povo nas escolhas de seus governantes, além de analisar o tema anos passados, podendo enxergar a referida problemática de maneira ampla, tendo conhecimento de tantas conseqüências políticas e sociais.

A pesquisa realizada para este trabalho será a do tipo exploratória. Será realizada pesquisa normativa, jurisprudencial (no que tange a ADPF 378) e doutrinária, referentes ao direito brasileiro e estrangeiro, tendo em vista o estudo de um instrumento político não existente no ordenamento jurídico pátrio.

Serão utilizadas também pesquisas relacionadas a notícias relevantes nos veículos de comunicação brasileiros no que tange ao processo de Impeachment em 2016, além da análise dos votos dos parlamentares envolvidos no processo.

Para possibilitar a discussão do tema acima elencado, o presente trabalho será dividido em quatro capítulos, seguidos da conclusão. No primeiro capítulo será analisado o instituto do Impeachment, explicando de maneira teórica o seu funcionamento, além de realizar um pequeno percurso histórico acerca deste.

No segundo capítulo será analisado o instituto do Recall político, promovendo a compreensão acerca de seu funcionamento. Os dois primeiros capítulos serão base teórica para adentrar na real discussão objetivo deste trabalho, que é a da análise do processo de 2016 e sua adequação legal e constitucional.

No terceiro capítulo, será realizado o estudo de caso do processo de Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, analisando os motivos jurídicos e políticos que culminaram no referido julgamento, este que retirou de seu cargo Chefe do Poder Executivo Federal escolhido de maneira democrática, causando, sem dúvidas, cenário de instabilidade política.

Neste momento, será realizada a análise da ADPF 378, além da influência de movimentos sociais, da operação Lava-Jato, supostas ilegalidades/exageros ocorridos no processo contra o também Presidente Lula, a influência das redes sociais, notícias acerca do processo (vinculadas em rede nacional), entre outros.

No quarto capítulo, por sua vez, serão analisados novamente os institutos do Recall político e do Impeachment, porém, aplicando ambos ao caso do processo de Impeachment brasileiro de 2016.

Nesse momento, realizaremos uma pequena comparação entre os institutos. Ademais, será neste capítulo que buscaremos responder aos questionamentos acima elencados, buscando a adequação de um destes ao que ocorreu em 2016 em nosso País, possibilitando a conclusão acerca do tema.

O presente trabalho fora escrito pensando na possibilidade também do uso do Recall político na realidade brasileira, entendendo que a população precisa ter o poder de, além de eleger, retirar de Chefe de Poder, porém, com respeito ao Estado

Democrático de Direito, com grande respeito e compromisso com o regime democrático.

## **2 O IMPEACHMENT E A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Neste capítulo será analisado o instituto do Impeachment, suas particularidades, história, características e o funcionamento de seu rito processual. Primeiramente, será necessário realizar uma pequena introdução sobre a história do Impeachment e seu surgimento fora da realidade brasileira.

Após isso, será realizado um percurso histórico deste procedimento no Brasil, seu surgimento e a atual previsão do procedimento em nossa legislação. Ademais, será discutida a natureza jurídica deste instituto, tendo em vista ser este assunto de grande importância para este trabalho, no que diz respeito a comparação entre o Recall político e o Impeachment.

E, por fim, será realizada uma explanação sobre a funcionalidade do rito processual deste instituto, o que vai facilitar o entendimento de possíveis vícios ou críticas ao Impeachment de 2016, ocorrido no Brasil, tendo como autoridade julgada a Presidenta Dilma Rousseff.

### **2.1 CONCEITO E SURGIMENTO**

O instituto do Impeachment surgiu na Inglaterra, por volta do século XIII, como fruto do clamor populacional pela possibilidade de retirada de Chefe de Poder (RICCITELLI, 2006, p.5). Além disso, em seu surgimento, a palavra Impeachment tinha como significado a expressão “proibição de entrar” (RICCITELLI, 2006, p.5).

O instrumento possuía caráter meramente penal, podendo chegar até mesmo à condenação de morte do acusado. Historicamente, segundo Paulo Bossard (1965), o processo de Impeachment na Inglaterra feria, além da autoridade (cargo), o homem que o ocupava, adentrando inclusive na sua esfera pessoal, atingindo bens, sua família e, em determinados casos, sua integridade física e direito à vida.

O processo de Impeachment na Inglaterra funcionava através de suas câmaras, que eram responsáveis por diferentes partes do rito processual. Enquanto a Câmara dos Comuns ficava responsável por dar início ao processo (através do recebimento da acusação feita pela população), a Câmara dos Lordes realizava o julgamento (RICCITELLI, 2006, p.6-7).

Ocorre que, tendo em vista a crença da população na figura divina do Rei, fortemente influenciada pelas religiões cristãs, os governantes – reis – não chegavam a ser responsabilizados, mas sim os seus funcionários (RICCITELLI, 2006, p.6).

Essa impunidade ocorria devido a característica cultural inglesa, na qual o rei não possuía a capacidade do erro, por se tratar de uma figura divina, enviada por Deus (RICCITELLI, 2006, p.8). Assim, é possível concluir que apesar de a Inglaterra ter sido a pioneira na em possuir previsão do processo de Impeachment, este não foi utilizado de maneira efetiva, já que não punia o rei, titular do cargo de poder.

O processo de Impeachment caiu em desuso na Inglaterra, tendo sido utilizado novamente apenas no ano 1620, devido ao interesse da Câmara dos Comuns em afastar de seus cargos os cidadãos ingleses Sir. Giles Mompesson e o chanceler Francis Bacon (RICCITELLI, 2006, p.10).

Já na França, o instituto foi previsto a partir do ano 1875, aplicável o processo ao Presidente da República por cometer crime de traição. Nos processos de Impeachment inglês e francês era possível aos acusados exercer o contraditório e a ampla defesa, o que segundo Riccitelli causada o desuso do instrumento, já que as sentenças demoravam a ser proferidas e o interesse populacional perdia força (RICCITELLI, 2006, p.10).

## **2.2 IMPEACHMENT NO BRASIL**

O Impeachment surgiu no Brasil em 1824 (FAVER, 2008, p.2), sendo previsto pelo art. 99 da Constituição Imperial, o qual afirmava: “a pessoa do Imperador é inviolável, e sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma”.

Nesta Constituição estava a crença no princípio “The King can do no wrong”, ou seja, o rei não pode errar, sendo possível apenas aos Ministros de Estado sofrerem Impeachment (RICCITELLI, 2006, p.6). As condutas que possibilitariam a instauração de um Impeachment estavam elencadas também na Constituição Imperial, em seu art. 133<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis

I. Por traição.

II. Por peita, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observância da Lei.

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Foi apenas com a Constituição Republicana, datada de 1891, que houve o surgimento do conceito “crime de responsabilidade” como pressuposto para a instauração de Impeachment. Esta Carta ficou conhecida pelo título de Constituição Republicana, inaugurando dessa forma a possibilidade de eleição para ocupar os cargos de poder no cenário político (FAVER, 2008, p.6).

Essa Constituição inovou também no que diz respeito as causas para o Impeachment, colocando de maneira clara no texto constitucional, em seu art. 54, as hipóteses do chamado crime de responsabilidade, conforme abaixo descrito:

Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
  - 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
  - 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
  - 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
  - 5º) a segurança interna do País;
  - 6º) a probidade da administração;
  - 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
  - 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
- § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.  
§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.  
§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Sobre o regime desta e das seguintes Constituições, houve a tentativa de instauração de processo de Impeachment, todavia, esses sequer chegaram a ser instaurados, barrados em sua primeira fase, ou seja, as Denúncias sequer foram acatadas pela Câmara dos Deputados (RICCITELLI, 2006, p.16).

Em 1950 foi realizada a edição de lei específica que trata do procedimento de Impeachment (Lei nº 1.079/50), que foi recepcionada pela atual Constituição brasileira.

Infelizmente, poucos anos após a promulgação da Constituição de 1946, a nossa democracia sofreu um abalo com o Golpe Militar de 1964, dando início ao Regime Militar que durou mais de vinte anos.

Sem democracia, violada pela Ditadura Militar, a possibilidade de qualquer procedimento para retirada de Chefe de Poder se torna impossível, de maneira que a discussão sobre o Impeachment no Brasil ressurgiu apenas com a atual Constituição Federal de 1988, a Constituição Democrática brasileira (MORAES, 2017, p. 14).

Apesar de a Constituição de 1967 ter as características de outorgada, foi esta que inovou, junto a EC1/1969, o procedimento do instituto do Impeachment,



realizando a exigência do quórum de dois terços dos votos da Câmara dos Deputados para o aceite da Denúncia (MORAES, 2017, p. 15).

Atualmente, o Impeachment é previsto em nossa Constituição Federal (art. 85 e seguintes), e pela legislação especial (Lei 1.079/50). Para instauração deste processo é necessário que o Chefe de Poder tenha cometido o chamado crime de responsabilidade.

A Constituição Federal não traz em sua redação a palavra Impeachment, todavia, delimita as possibilidades em que ocorre e a competência para julgamento no Capítulo II, Seção III, Título Da Responsabilidade do Presidente da República.

Enquanto o art. 85<sup>2</sup> da Constituição enumera as possibilidades de crime de responsabilidade, em rol taxativo, o artigo seguinte (art. 86<sup>3</sup>) esclarece a competência para julgamento deste processo.

A Constituição brasileira deixou ainda para que legislação especial trate do assunto de maneira específica, conforme parágrafo único do art. 85: “Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.”.

Enquanto isso, a Lei 1.079/50 se encarrega de explicitar de maneira taxativa quais as hipóteses de crime de responsabilidade, elencando cada possibilidade

---

<sup>2</sup>Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

<sup>3</sup>Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

trazida na CRFB/88. Além disso, a lei específica também traz o funcionamento do processo, competência e regras.

## 2.3 NATUREZA JURÍDICA

Uma importante discussão acerca do Impeachment versa sobre a sua natureza jurídica, pois esse assunto é alvo de debate até os dias de hoje no meio acadêmico e jurídico brasileiro.

Sabe-se que o Impeachment é um processo que exige cometimento de crime de responsabilidade, motivo pelo qual é compreendido por alguns doutrinadores como processo de natureza meramente penal. Ocorre que, devido ao fato de o processo ser instaurado e julgado pelo Poder Legislativo, e não Judiciário (como em regra ocorre no processo penal) há também forte corrente doutrinária que acredita em sua natureza apenas política.

Para Paulo Brossard, o Impeachment tem caráter (apenas) político, abaixo:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isso ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário<sup>4</sup>.

A ideia de Paulo Brossard versa sobre a questão de que o processo se origina de causa política, tem julgamento político e, conseqüentemente, tem objetivos políticos. Este doutrinador, conforme demonstra citação acima, realiza crítica acerca do entendimento de natureza penal do instituto, compreendendo a adoção de um critério jurídico como mera suposição.

Por sua vez, Pontes de Miranda, em sua obra *Comentários à Constituição de 1967*, sustenta ser a natureza do instituto de ordem (apenas) penal, levando em consideração que o processo tem início pela prática de conduta típica, estabelecida em rol taxativo previsto na Lei 1079/50 e pelo art. 85 da CRFB/88<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

<sup>5</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967, tomo III.

Neste caso, esses doutrinadores compreendem que a instauração do Impeachment ocorre somente devido o cometimento de crime, levando a crer que todo o processo será julgado mediante a prática do crime de responsabilidade.

Ocorre que, conforme compreendem outros estudiosos, o processo de Impeachment possui dois vieses, ou seja, duas fases. Enquanto na primeira há a instauração do processo (de natureza penal, por exigir crime), na segunda, há um julgamento político, pois é realizado pelas casas políticas brasileiras.

José Frederico Marques, na obra *Da Competência em Matéria Penal*, alega que o processo de Impeachment não possui apenas uma natureza, porém, ambas (penal e política), sendo, portanto, um instituto de natureza híbrida.

Abaixo, entendimento deste doutrinador:

Uma vez que o julgamento do Senado é condição para o processo do Presidente da República pela justiça ordinária, no tocante aos crimes de responsabilidade que motivaram o impeachment, parece-nos evidente que esse juízo político tem também conteúdo criminal. Se a absolvição pelo Senado impedirá, conforme ensina a doutrina, processo ulterior pela justiça ordinária para a aplicação do direito penal comum, é evidente que o julgamento do Senado não é apenas político, por envolver implicitamente uma condição de procedibilidade de natureza penal. A absolvição do Presidente da República pelo crime de responsabilidade, no juízo político, impedirá a propositura de qualquer processo ou ação penal, na justiça comum, em relação aos fatos que foram objeto do impeachment<sup>6</sup>.

Da mesma forma entendem Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti:

Enfim, tanto a jurisprudência do STF quanto a própria Lei do Impeachment e a própria Constituição deixam claro que os crimes de responsabilidade são crimes como tais, devem ser interpretados segundo a interpretação puramente literal (nunca ampliativa nem analógica), como as normas penais em geral. Como crimes, vale a máxima há tanto fixada sobre a aplicação da norma penal: não é possível a analogia “mala partem”, e claro, o princípio constitucional da presunção de inocência<sup>7</sup>.

Esse é, inclusive, o maior e pacífico entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o instituto do Impeachment, sendo inclusive entendimento do Superior Tribunal

<sup>6</sup> MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. Campinas: Millennium Editora Ltda, 2000.

<sup>7</sup> BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade**. 2016. Disponível em: <<http://emporiiodireito.com.br/supremo-tribunal-federaldeve-barrar/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

Federal, pois compreende este Tribunal pela necessidade do cometimento do crime de responsabilidade pelo início do processo, como também compreende pelo processo de julgamento político.

Sobre a necessidade da adequação da conduta da autoridade política à hipótese legal, afirmou o Ministro Edson Fachin, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378:

A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas. Se assim não fosse, o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista, cujas possibilidades de impedimento reclamam a prática de crime de responsabilidade previsto em lei específica. Inobservada a limitação da possibilidade de responsabilização às hipóteses legais, todo o devido processo cairia<sup>8</sup>.

Dessa forma, é possível concluir que este instituto possui natureza híbrida. Enquanto o início do processo (instauração) exige que haja o crime de responsabilidade, a votação sobre o Impeachment é feita por políticos que em seus votos carregam a sua opinião política.

Portanto, o processo de Impeachment, além de viés jurídico, possibilita um julgamento político, sendo importante a compreensão de que ambas as partes – o julgamento político e a comprovação de crime – são imprescindíveis.

## 2.4O RITO DO PROCESSO DE IMPEACHMENT

A Constituição brasileira prevê que lei especial tratará do processo de Impeachment e do rol dos crimes de responsabilidade, tendo recepcionado para cumprir tal papel a Lei 1.079/50 e, em partes, a Lei n.º 1.079.

O processo de Impeachment, diferente de outros institutos políticos e/ou institutos do processo penal, ocorre de forma peculiar no ordenamento jurídico

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 17 de dezembro de 2015. Supremo Tribunal Federal. Brasília. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

brasileiro, sendo alvo inclusive de muitas críticas, por ser um processo “engessado”, burocrático e que causa rupturas na democracia.

Podem responder pelo processo de Impeachment o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, e ainda pelos Governadores dos estados e seus secretários.

A Lei 1.079/50 prevê que qualquer cidadão (em dia com suas obrigações políticas) é parte legítima para oferecer a Denúncia que dá abertura ao processo de Impeachment, apresentando-a na Câmara dos Deputados.

É necessário que a Denúncia seja assinada pelo cidadão, com firma reconhecida. Devem também ser apresentados documentos comprobatórios da realização do crime por parte da autoridade, com a possibilidade ainda de serem ouvidas testemunhas e depoimento (obrigatório) do denunciante.

Após o recebimento da Denúncia, será eleita Comissão Especial, constituída por representantes de todos os partidos, proporcionalmente. Essa Comissão, conforme art. 20 da Lei 1.079/50 deverá se reunir no prazo de 48 horas e, em até dez dias, apresentar parecer de aceite, ou não, da referida Denúncia. Além disso, a lei específica dá a comissão o poder de requerer diligências para maior esclarecimento da lide, ouvir testemunhas, convocar reuniões, emitir pareceres.

Após a abertura do processo (através do voto positivo de, pelo menos dois terços dos membros da Câmara dos Deputados) o Chefe de Poder será afastado de suas funções pelo período máximo de 180 (cento e oitenta) dias.

Vale mencionar que é possível que todo o processo tenha duração superior a esse prazo, todavia, o retorno do réu no processo de Impeachment ocorrerá. Não havendo em lei prazo estipulado para o fim deste processo.

O julgamento ocorre pela votação dos membros do Senado Federal (no caso do Presidente da República). Acerca desta fase no processo de Impeachment, considerada a mais vagarosa e dolorosa a democracia, afirma José Afonso da Silva: “Recebida a autorização da Câmara para instaurar o processo, o Senado Federal se transformará em tribunal de juízo político, sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal.”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2014. p.557.

Dessa forma, sobre o processo do Impeachment, é possível observar a sua burocratização e quão traumático para a democracia é esse processo, ainda mais para uma tão jovem quanto a brasileira.

No próximo capítulo será analisado o Recall político, pontuando as suas principais características, a fim de possibilitar a discussão sobre o recente Impeachment ocorrido no Brasil, que destituiu de seu cargo a Presidenta Dilma Rousseff.

### 3 O RECALL POLÍTICO

Neste capítulo trataremos do Recall político, analisando as características deste instituto, sua natureza jurídica, conceito e histórico, visando possibilitar a comparação entre este e o Impeachment.

#### 3.1 CONCEITO E HISTÓRIA

O termo Recall possui diversos significados, inclusive no mundo jurídico, já que enquanto pode ser compreendido como o mecanismo de retirada de Chefe de Poder também possui como significado o mecanismo do direito do consumidor em que o fabricante convoca, através de ampla divulgação midiática, o consumidor para solução de problemáticas encontradas uma série de produtos defeituosos.

Neste trabalho, temos como objeto de estudo exclusivamente o Recall político, ou seja, aquele que trata da destituição de cargo de poder político. Neste contexto, a palavra inglesa Recall trazida para o português significa revogação, destituição e anulação (ÁVILA, 2009, p.52).

Por sua vez, para Rosa Flores o termo Recall é de difícil tradução, conforme descrito abaixo:

Existem palavras que não se traduzem em outros idiomas exatamente e 'recall' é uma delas. Às vezes, porque não existem palavras exatas, às vezes constituem uma nova palavra usada no Inglês. Às vezes, a intenção não se traduz então os tradutores podem ter a palavra correta, mas o significado não está certo<sup>10</sup>.

Segundo Caio Márcio de Brito Ávila, o instituto do Recall está inserido em um contexto histórico de representação política e responsabilidade dos governantes, tendo como conceito (na realidade Americana) o instituto no qual “o eleitorado confirma ou revoga o mandato de uma autoridade pública ou revoga uma decisão judicial” (ÁVILA, 2009, p.12).

Para William Junqueira Ramos, o Recall Político trata-se de um mecanismo em que os cidadãos formulam, através de petição assinada dirigida ao governante que

---

<sup>10</sup> FLORES, Rosa apud ALVAREZ, Michael R.. **The Complexity of the California Recall Election.** Pasadena, 2003. Disponível em: <[https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/96546/vtp\\_wp9.pdf;sequence=1](https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/96546/vtp_wp9.pdf;sequence=1)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

decaiu da confiança popular, solicitação sua substituição, podendo este se demitir do cargo (WILLIAM, 2008, p.3).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho compreende o Recall como o direito do eleitorado ao arrependimento (FERREIRA FILHO, 1995, p. 97).

Historicamente, segundo Cronin, o instituto começou a criar forma, mais especificamente na Grécia Antiga, onde a legislação de Atenas permitia a seus cidadãos retirar cargo de Chefe de Poder (CRONIN, 1999, p.128).

Já na Idade Média era possível a retirada de Chefe de Poder através do mandato imperativo, todavia, a ideia de cidadão não existia tal qual atualmente, sendo um sistema de funcionamento diferente do qual entendemos por Recall ou Impeachment, dois institutos usados de maneira democrática (CRONIN, 1999, p.128).

A origem moderna deste instituto é Americana, tendo surgido através da Carta Norte Americana, de 1903, contudo, a sua aplicação atualmente não é em âmbito federal, mas sim, estadual e municipal, previsto em treze estados dos Estados Unidos<sup>11</sup>.

Todavia, já havia o esqueleto deste projeto na América do Norte desde 1631, através das leis denominadas General Court of Massacuhssetts Bay Colony, no período Colonial (ÁVILA, 2009, p.57).

Em cada estado americano o rito previsto em legislação tem suas particularidades, todavia, segundo Osvaldo Trigueiro, em todos os estados há a seguinte configuração: um número de eleitores requer através de petição o afastamento de uma autoridade pública, sendo esta peça autenticada.

Nesta petição devem ainda contar as razões de fato que justificam o afastamento deste Chefe de Poder. A autoridade vítima do procedimento deve ser citada sobre o ocorrido.

Finda a primeira fase, resta instauração da eleição do Recall, permitindo ao eleitorado local votar pela permanência ou não daquela pessoa, além de escolher quem deve substituí-lo<sup>12</sup>.

O procedimento é dividido em duas fases, conforme afirma Ávila, sendo a primeira semelhante a um projeto de iniciativa popular brasileiro, tendo em vista

---

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. rev, atual e ampl. São Paulo, 2000, p. 292.

<sup>12</sup> TRIGUEIRO, Osvaldo. **O regime dos Estados na união americana**. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana. 1942.



funcionar de maneira que uma porcentagem do eleitorado local precisa requerer a instauração do instrumento (ÁVILA, 2009, p.56).

Após instaurado o procedimento, a próxima fase é a de votação, em que o eleitorado resolveria pela destituição, ou não, daquela autoridade ao cargo, sendo ainda possível votar acerca da substituição daquela autoridade (ÁVILA, 2009, p.57).

Além disso, um aspecto interessante do Recall político ocorridos nos Estados Unidos é a exigência de caução para sua instauração, na tentativa de diminuir as “aventuras políticas” por parte dos interessados, ou, ainda, o ataque injustificado a governantes e representantes do povo (ÁVILA, 2009, p.57)

Na visão de Ávila, o Recall, por capacitar a população a atuar diretamente em seu procedimento, sendo quem tomará a decisão em todas as fases, possibilita a democracia uma ideia de que o governante é funcionário público, podendo ser destituído da mesma maneira que fora eleito: através do voto (ÁVILA, 2009, p.55-58).

Ainda conforme Ávila, os progressistas e conservadores americanos compreendiam, nos anos 80 e 90, pela ineficácia do processo de Impeachment, devido ao fato da obrigatoriedade de crime de responsabilidade, retirando da sociedade a possibilidade de sem motivação penal retirar funcionário público de cargo de poder público (ÁVILA, 2009, p.61). Em suas palavras:

(...) tanto os populistas como os progressistas entendiam que os dispositivos legais existentes sobre o Impeachment eram inadequados e pouco úteis, pois esse instituto punia apenas a prevaricação, deixando sem penalidade o abuso da autoridade e a omissão, sem contar que o suborno era de difícil comprovação. Tais partidos entendiam que aqueles que pretendiam destituir uma autoridade do cargo por meio do procedimento de Impeachment deveriam provar previamente a prática de um crime, por isso o mecanismo seria praticamente inútil e inadequado diante das dificuldades existentes para promoção prévia dessa prova. E, por tratar desde a presunção e falta de representatividade da autoridade, como de outros fatos como, por exemplo, indiferença quanto às responsabilidades inerentes ao cargo e promoção de fatos inúteis. De modo diverso ao Impeachment, o Recall seria proveniente da ação política de grupos de cidadãos e não de deliberações legislativas<sup>13</sup>.

Portanto, para Ávila, a inovação do Recall político está na perspectiva da participação efetiva popular.

### 3.2 CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DO RECALL POLÍTICO

<sup>13</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político para os eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

Além do histórico e conceitos básicos relacionados ao Recall político, é importante serem discutido os seus aspectos e origens jurídicas.

O Recall político, assim como outras ferramentas da democracia, encontra base na Declaração dos Direitos dos Homens<sup>14</sup>, de 1948, tendo em vista o quanto este documento preza por relações democráticas entre povo e governantes (ÁVILA, 2009, p.67).

Dessa forma, o direito da sociedade em retirar o líder que elegeu estaria ligado a ideia de dignidade humana, previsto na Declaração dos Direitos dos Homens, e também na Constituição Federal de 1988. Portanto, o Recall político é uma forma de assegurar o direito político do eleitor (ÁVILA, 2009, p.68).

Ademais, segundo Ávila, este é um direito político originário, pois se dedica e resolver questões de manutenção, ou não, de Chefe de Poder. Porém, este instituto também estaria sendo uma eficaz forma de promover a fiscalização da pessoa eleita pelos seus eleitores. Nas palavras de Ávila:

O recall (...) qualifica-se como direito político originário<sup>15</sup>, uma vez que, de fato, o instituto trata de assuntos relacionados à composição dos poderes do Estado (direito de participar de decisão coletiva sobre a permanência ou não de determinado agente público em um cargo ou função pública), contudo, por outro lado, o instituto também se manifesta como um mecanismo de controle do poder político (que é uma das características dos direitos políticos imanescentes<sup>16</sup>), pois ao decidir se o mandato será revogado ou não, o indivíduo exerce o poder de fiscalização e avalia a responsabilidade política do representante, culminando numa espécie de sanção (penalidade) ou absolvição deste, o que indica também certo caráter sancionador do instituto (...)<sup>17</sup>

Para Wilcox, o Recall político permite ao eleitorado a possibilidade de correção de erros, sendo um importante aspecto democrático (WILCOX, 1912, 196).

---

<sup>14</sup> Este documento fora redigido pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) em período pós nazismo e Segunda Guerra Mundial, em um contexto de preocupação para com a manutenção de regimes democráticos (ÁVILA, 2009, p.67).

<sup>15</sup> Segundo Ávila, direito político originário é aquele que permite ao cidadão votar, ou seja, participar de maneira direta (ÁVILA, 2009, p.69).

<sup>16</sup> Segundo Ávila, direito político imanente é aquele que garante ser votado, fiscalizar, filiar-se a partido, entre outros (ÁVILA, 2009, p.69).

<sup>17</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político para os eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

Todavia, apesar de ter como base jurídica a dignidade da pessoa humana e possibilitar a população (eleitorado) participar ativamente nas decisões de permanência de Chefe de Poder, o Recall político pode trazer consequências negativas a democracia, conforme será explanado a seguir.

Cronin afirma que o Recall político, por ser ferramenta de retirada de autoridade do poder muitas vezes por mera insatisfação pode trazer más consequências a um regime democrático, pois prejudica a independência do representante eleito em suas tomadas de decisões.

Além disso, Cronin afirma que a retirada demasiada dessas autoridades pode causar rombos financeiros aos Estados, pois eleições são processos caro, além de causar a instabilidade política<sup>18</sup>.

### 3.30 RECALL POLÍTICO NA REALIDADE BRASILEIRA

Na realidade brasileira, por sua vez, atualmente o instituto do Recall Político não é previsto, todavia, segundo Ramos houve previsão de maneira bastante parecida de destituição de cargo de Chefe de Poder, no período compreendido entre junho de 1822 a abril de 1823. Abaixo, suas palavras:

No Brasil, tempos atrás, existiu um sistema parecido com recall americano. Tratava-se de instituto que, aliado à ideia do mandato imperativo que era muito utilizado na idade média, foi aplicado apenas uma única vez (02/06/1822 a 07/04/1823), Sob a influência de José Bonifácio, então vice-presidente de São Paulo, o Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que criou o Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, estabeleceu a possibilidade de destituição dos eleitos, por iniciativa dos eleitores, caso não cumprissem suas obrigações. Era um misto das ideologias traçado pelo mandato imperativo como as do recall, propriamente dito, mas que viria a ser instalado nos Estados Unidos<sup>19</sup>.

Apesar de a revogação de mandato eletivo não ter sido prevista nas Constituições Federais brasileiras, algumas Constituições estaduais realizaram essa previsão no fim do século XIX, tais quais os estados de São Paulo, Goiás, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Todavia, não há qualquer notícia de ter ocorrido,

<sup>18</sup> CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999.

<sup>19</sup> RAMOS, William Junqueira. **O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 54, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2948](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948)>. Acesso em 09 jun 2019.

realmente, revogação de mandato utilizando essa legislação em quaisquer desses estados (CALIMAN, 2005, p.197-203).

Em 2005 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs a previsão de Recall político no Brasil por meio da PEC 00073/2005. Através dessa, seria acrescentada ao at. 14 da Constituição Federal a possibilidade de revogação de mandato do Presidente da República, Deputados e Senadores<sup>20</sup>. Porém, segundo Ávila, o Recall americano é diferente do que fora proposto através da PEC acima referida, em suas palavras:

O procedimento para revogação desses mandatos políticos previsto na proposta da Ordem dos Advogados do Brasil também diferente do Recall norte-americano. O artigo 2º da referida proposta de emenda constitucional estabelece, em resumo, que, transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional (deputados e senadores), poderão ter seus mandatos revogados por meio de referendo popular. Ainda neste dispositivo, há a previsão de que o referendo será realizado por iniciativa popular, dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral e exercida mediante assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuídos por, pelo menos, sete estados, com não menos que cinco décimos por cento de cada um deles. A proposta prevê que o referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também ser realizado mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral. O referendo será considerado sem efeito se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos. Se o resultado do referendo for contrário a revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou término da legislatura<sup>21</sup>.

Em 2015, o Senador Antônio Carlos Valadares foi o proponente da PEC 21/2015, tratando do mesmo tema, todavia, ambas não foram aprovadas.

Além disso, em junho de 2017, a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) realizou proposta de emenda à Constituição, que possibilitaria a criação de uma espécie de Recall no ordenamento jurídico brasileiro, permitindo aos próprios eleitores revogarem o mandato do Presidente da República. Este projeto permitiria a instauração do Recall apenas após a segunda metade do mandato presidencial.

O projeto segue, agora, para análise do Plenário do Senado, onde terá que ser admitido em dois turnos, através do apoio de três quintos dos membros da Casa

---

<sup>20</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. 2019.

<sup>21</sup>ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político para os eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

Legislativa. Após essa fase a proposta de Recall será encaminhada à Câmara dos Deputados<sup>22</sup>.

Acerca da viabilidade da previsão deste instituto no ordenamento jurídico brasileiro, Ávila afirma que seria necessário inserir este instituto no art. 14 da Constituição Federal, além de ser necessário que seja editada lei específica tratando de seu rito, tendo como principal princípio a soberania popular e deixando de lado ideologias políticas (ÁVILA, 2009, p.123).

Para Ávila o Recall é diferente do mandato imperativo, pois a ideia do Recall é a de dar força e legitimidade a democracia (ÁVILA, 2009, p.125), todavia Paulo Bonavides, afirma que a instalação do Recall político no Brasil seria o retorno do mandato imperativo, sendo assim uma escolha ineficiente e, até mesmo, prejudicaria a democracia brasileira (BONAVIDES, 1983, p. 110).

Dessa forma, podemos observar que a viabilidade ou não do Recall causa discordância e que na história brasileira nunca houve a sua previsão em nível federal, havendo em nível estadual, mas não sendo o mesmo instituo tal qual previsto nos Estados Unidos.

No próximo capítulo realizaremos o estudo de caso do Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, possibilitando uma reflexão acerca de se o rito deste processo se deu de maneira análoga ao do Recall não previsto em nosso ordenamento jurídico.

---

<sup>22</sup>SENADO FEDERAL: **Parecer (SF) nº 64, de 2017**. 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=5366309&disposition=inline>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

## 4 O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

Neste capítulo, será analisado o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, para no próximo capítulo ser realizada uma crítica sobre este momento histórico brasileiro e o seu encaixe com a legislação pátria.

### 4.1 A DENÚNCIA

O Impeachment de 2016, da então Presidenta Dilma Rousseff, iniciou-se com o pedido protocolado em 21 outubro de 2015, sobescrito por Flávio Henrique Costa Pereira, Hélio Pereira Bicudo, Janaina Conceição Paschoal e Miguel Reale Júnior. Os pedidos da Denúncia foram a retirada da Presidenta do cargo, bem como a sua inabilitação para exercer função pública (GLASENAPP, 2016, p.14).

Segundo Glasenapp, a Denúncia tratou de crimes elencados desde o primeiro mandato da Presidenta, apontando ainda o momento econômico e suposta crise social vivida pelo Brasil devido ao atual governo<sup>23</sup>.

Já segundo Falcão, o pedido consistia em duas acusações formais, em suas palavras:

Primeiro, a presidente da República havia utilizado as chamadas “pedaladas fiscais” – atrasos deliberados e sistemáticos nos repasses para bancos públicos que precisariam continuar mantendo programas sociais, o que configuraria um tipo de operação de crédito vedado pela lei de responsabilidade fiscal e pela lei de crimes de responsabilidade. Segundo, a abertura de créditos extraordinários por meio de decretos, no ano de 2015, fora do que o Congresso havia autorizado como despesas, como forma de cumprir as metas estabelecidas na previsão orçamentária<sup>24</sup>.

A Denúncia foi aceita pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Eduardo Cunha (condenado a 14 anos e meio de prisão, atualmente preso no Rio de Janeiro<sup>25</sup>), que aceitou os dois motivos acima elencados, sob alegação de que os outros trazidos

<sup>23</sup>GLASENAPP, Ricardo Bernand; FARIAS, Alessandro de. **O Processo de Impeachment na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação no caso Dilma Rousseff**. Revista Paradgma. Rio de Janeiro. 2016.

<sup>24</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA,T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

<sup>25</sup>Notícia disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eduardo-cunha-transferido-para-rio-cumprir-restante-da-pena-em-bangu-8-onde-cabral-esta-preso-23708506>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

na Petição Inicial falavam de crimes do mandato anterior, não podendo ser levados em consideração<sup>26</sup>.

Após aceitação da Denúncia, o Presidente da Câmara mandou que fosse formada comissão para analisar o pedido contra a Presidenta.

#### 4.2A COMISSÃO DO IMPEACHMENT E O JULGAMENTO DA ADPF 378/STF

A criação da Comissão do Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff fora um momento que gerou inúmeras dúvidas dos próprios parlamentares, principalmente sobre a maneira como a comissão deveria ser formada (FALCÃO, 2017, p. 48).

A confusão se deu porque enquanto alguns parlamentares acreditavam ser a maneira correta de escolha a composição de várias chapas, sendo uma delas escolhida, contanto que respeitasse a proporção constitucionalmente prevista; outros pensavam ser a maneira correta através da indicação direta pelos partidos dos membros da comissão. Nas palavras de Cantisano:

Houve, contudo, intensa controvérsia sobre a forma de escolha dos deputados que comporiam a comissão. De um lado, defendia-se que seria possível a proposição de várias chapas, desde que respeitada a representação proporcional dos partidos na composição vencedora, que se tornaria então a comissão. Por outro lado, havia o entendimento de que, ao exigir representação proporcional para a composição da comissão especial, a Constituição implicitamente exigiria que isso deveria ocorrer através da indicação direta dos membros da comissão pelos líderes partidários, sem eleições abertas no plenário da casa, do mesmo modo que ocorria nas outras comissões existentes no Legislativo<sup>27</sup>.

Todavia, para Cantisano a confusão se deu não apenas por uma dúvida de rito (acerca da formação da comissão), mas sim devido a opinião política acerca do Impeachment da Presidenta. Em suas palavras:

Na prática, a controvérsia surgiu em virtude de uma disputa existente dentro do próprio PMDB. O líder do partido na Câmara, deputado Jorge Picciani (PMDB-RJ), era contrário ao impeachment, e havia indicado para a comissão membros que se alinhavam à sua posição. Isso gerou revolta na ala antigovernista no PMDB, incluindo o próprio Eduardo Cunha, bem como na

<sup>26</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

<sup>27</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

oposição ao governo Dilma, que decidiram lançar uma chapa avulsa, com uma composição em princípio mais favorável ao impeachment<sup>28</sup>.

Por fim, também havia a dúvida sobre se a votação das chapas (caso avulsas) deveriam ser secretas ou aberta. E, mesmo com todas essas dúvidas, a comissão fora escolhida através de votação secreta, por uma estratégia do Sr. Eduardo Cunha, que conseguiu influenciar no resultado favorável para a oposição do então governo da Presidenta (FALCÃO, 2017, p. 49). A escolha desta comissão se deu em 08 de dezembro de 2015.

Acerca da influência de Cunha para a votação secreta da comissão especial, afirma Hartmann:

Na eleição dos membros da comissão do processo de impeachment, Eduardo Cunha implementou o voto secreto mesmo sem base explícita no regimento, na lei ou na Constituição. Não foi sua primeira peripécia regimental nos últimos meses. Dessa vez, porém, o Supremo, que havia negado tantas liminares sobre o impeachment, não deixou de intervir<sup>29</sup>.

Todavia, em 03 de dezembro de 2015, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) já havia proposto, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – a ADPF 378 – visando discutir a validade da comissão do impeachment, devido a maneira de escolha (chapa avulsa e voto secreto).

Em 08 de dezembro de 2015, o Pedido Cautelar (de suspensão do processo de Impeachment até que a lide fosse resolvida) fora julgada pelo Ministro Edson Fachin que deu deferimento, suspendendo o processo de Impeachment e a instalação da comissão, que acabara de ser escolhida (FALCÃO, 2017, p. 49).

Segundo Cantisano, a ADPF 378 teve julgamento conturbado, repleto de cobertura midiática e intervenção de partidos e figuras políticas. Abaixo, suas palavras:

Após a decisão de Fachin, mas ainda antes do julgamento de mérito, diversos atores políticos buscaram o tribunal. A presidente Dilma Rousseff propôs ação para questionar os atos praticados por Eduardo Cunha no processo de impeachment. Por sua vez, a oposição ao governo sustentou a legalidade do procedimento, em petição dirigida ao julgamento da ADPF. Diversos partidos políticos solicitaram a participação no julgamento da ADPF como amici curiae

<sup>28</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

<sup>29</sup> FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017



(amigos da corte) – entidades que podem se manifestar em um processo de controle de constitucionalidade para apresentar novos argumentos ou pontos de vista distintos daqueles originalmente apresentados pelas partes diretamente envolvidas na petição. Por fim, o Procurador-Geral da República manifestou-se, na ADPF 378, contra a possibilidade de votação secreta e de escolha dos membros da comissão através da eleição por chapa avulsa. Além das manifestações dentro dos autos, chamou atenção a participação de alguns ministros na imprensa. Através de declarações públicas, seja em entrevistas ou em eventos acadêmicos, vários ministros pareciam já sinalizar qual seria a tônica de seus votos.<sup>30</sup>

O julgamento em plenário teve início em 16 de dezembro de 2015, e os ministros não se ativeram aquilo que lhes foi provocado em petição inicial, tendo discutido no mérito da ação questões gerais acerca do rito do Impeachment (FALCÃO, 2017, p. 50).

Acerca do julgamento ter ultrapassado o que havia de assunto na petição inicial da ADPF 378, Cantisano afirmou:

(...) os ministros, ao enfrentarem as questões colocadas a ação, procuraram definir de forma mais ampla o rito que o processo de impeachment deveria seguir, incluindo questões que não haviam sido diretamente questionadas na petição inicial. o Tribunal definiu vários pontos importantes, como os papéis da Câmara e do Senado no processo, a impossibilidade de apresentação de chapas avulsas, e a imposição de votação aberta.<sup>31</sup>

Dessa forma, os ministros do Supremo Tribunal Federal, através da ADPF 378 votaram pela impossibilidade de votação secreta para Comissão Especial de Impeachment, além de dirimir outras questões acerca do Impeachment, sem sequer haver a provocação. Dessa forma, na prática, o processo de Impeachment restou suspenso.

A decisão do Supremo foi publicada no dia 18 de dezembro de 2015, uma semana antes do início do Recesso Forense, dessa forma, o retorno da discussão acerca do Impeachment se deu apenas no ano seguinte, em 2016.

O Deputado Eduardo Cunha, por sua vez, recorreu da decisão no início do ano de 2016. O recurso utilizado foram os Embargos de Declaração, neste recurso Cunha alegou haverem vícios na decisão (FALCÃO, 2017, p. 76). É importante mencionar ainda que o recurso de Cunha foi interposto antes mesmo de publicado o Acórdão do

<sup>30</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

<sup>31</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

Supremo Tribunal Federal, o que causou comentários acerca da efetiva boa-fé do deputado. Abaixo:

Contudo, nada disso realmente importa para Cunha. Em primeiro lugar, Cunha não está realmente inconformado com obscuridades, omissões ou contradições da decisão. Está inconformado com seu resultado. Não há formulação possível que o ministro Barroso possa dar ao acórdão que vá resolver tal frustração. Por isso, para Cunha, é perfeitamente possível recorrer sem saber exatamente quais são as palavras finais. E justamente aí reside um problema para as pretensões de Cunha. Embargos de Declaração não servem para insatisfação com o resultado. Sua função é restrita. (...) para Cunha, os embargos não são apenas um recurso jurídico. São, antes de mais nada, a chance de criar um fato político. Mesmo perdendo no Supremo, ainda luta pelo respeito e liderança dos demais deputados, e pela opinião pública.<sup>32</sup>.

O Recurso apresentado pela Câmara dos Deputados ao Supremo Tribunal Federal, por sua vez, não apresentou os resultados esperados, fazendo surgir a necessidade de formação de uma nova Comissão Especial de Impeachment, em conformidade com a orientação do STF, ou seja, com votação aberta e impossibilidade de chapas avulsas.

Assim, em 17 de março de 2016 foi formada nova Comissão que deu parecer favorável a denúncia de Impeachment, em 11 de abril de 2016, por votação acirrada de 38 a 27 votos (FALCÃO, 2017, p. 82).

Novamente o Supremo Tribunal Federal foi acionado, pela Advocacia Geral da União (AGU) devido ao fato de o direito à defesa da Presidenta Dilma Rousseff não ter sido respeitada. Ocorre que o Supremo entendeu por não haver qualquer cerceamento de defesa, não interferindo no processo de Impeachment (FALCÃO, 2017, p. 82).

#### **4.3 PELADAS FISCAIS?**

O motivo que ficou conhecido para a aceite do pedido de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff foi o cometimento de crime de responsabilidade de “irresponsabilidade fiscal”, devido a prática das pedaladas fiscais.

---

<sup>32</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

A tese de irresponsabilidade fiscal no governo Dilma afirma um aumento absurdo nos gastos e uma posterior recessão causada devido ao esconder de dados econômicos por aquele governo.

Porém, é importante compreender que as pedaladas fiscais não foi sequer o principal motivo ao aceite do pedido, tendo sido apenas a motivação midiática para o processo (TEIXEIRA, 2018, p.10). Dessa forma, o processo do Impeachment sequer foi aceito devido a suposta irresponsabilidade fiscal do governo, mesmo que esse tenha ficado como o motivo conhecido por grande parte da população brasileira.

Nas palavras de Teixeira:

Essa postura também caracterizaria a politização da política fiscal, que levou, posteriormente, à criminalização de políticas econômicas adotadas durante os mandatos dos Presidentes Lula e Dilma. Apesar de estarem em curso diversas operações concernentes a acusações de corrupção, o processo de impeachment não teve como base qualquer desses processos. Ao contrário, a decisão do então Presidente da Câmara, de aceitar o Pedido de Impeachment, foi baseada apenas em dois pontos: a) Irregularidade de decretos de crédito suplementar - diante do cenário econômico daquele momento, quando já era sabido que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n. 13.080/2015, não seriam cumpridas b) Repasse da União aos Bancos Públicos – supostos atrasos nos repasses ao Banco do Brasil em relação à subvenção do crédito agrícola no âmbito do Plano Safra. Neste sentido, a aceitação do pedido de impeachment nada teve a ver com as denúncias de corrupção. Mesmos as chamadas “pedaladas fiscais” não foram caracterizadas inicialmente como crime de responsabilidade, mas pedia-se que fossem aprofundadas “as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas pedaladas fiscais também neste ano de 2015” (Câmara Federal, 2015). (...) Com isso, ao longo de meses o tema do cumprimento das metas fiscais e a condução da política fiscal de estímulo à demanda, bem como a atuação dos bancos públicos, assumiram um protagonismo na agenda político/midiática, contribuindo para criminalizar dois pilares importantes do modelo de desenvolvimento baseado no fortalecimento do mercado interno cuja implantação contribuiu, (...) , para o forte aquecimento do mercado de trabalho e a consequente redistribuição funcional da renda<sup>33</sup>

Portanto, o primeiro motivo que realmente levou ao aceite do processo de Impeachment foi o de abertura de crédito suplementares a bancos, o que jamais havia sido questionado até outubro de 2015. Na realidade, segundo Teixeira, esse tipo de decreto era rotineiro no Poder Executivo e própria Lei Orçamentária traria, anualmente, a possibilidade de mudança no orçamento sem alteração da lei, diminuindo inclusive a burocratização e gasto público (TEIXEIRA, 2018, p.12).

---

<sup>33</sup>TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. XXIII ENEP, Niterói. 2018.

Devido a esses decretos nunca anteriormente questionados, o Tribunal de Contas da União compreendeu pelo erro do Governo Federal no que diz respeito a transparência, contribuindo para a conhecida “tese da gastança<sup>34</sup>” que fora utilizado no pedido de Impeachment.

Percebe-se, desse modo, que a condução orçamentária e fiscal realizada pelo Governo Federal no exercício de 2014 claramente ignorou os pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal, que incluem ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, valendo-se dos termos da LRF. (TCU 2015)

Ocorre que, conforme informa Teixeira, as metas do governo colocadas no Plano Orçamentário foram cumpridas, e os decretos aqui discutidos sequer deram poder efetivo ao Governo Federal para aumento de gastos. Em suas palavras:

Cabe lembrar que a meta fiscal foi cumprida em 2015, ainda que aquela já alterada pelo Congresso no final do ano. A argumentação do processo se deu, portanto, não pelo descumprimento da meta em si, mas porque teria sido descumprido o rito pelo qual se persegue o cumprimento da meta, composto pelos relatórios bimestrais e decretos de contingenciamento. E isto mesmo que, como fartamente argumentado pela defesa da presidente, os decretos de crédito suplementar não aumentem os limites de gastos, que são dados pelo decreto de contingenciamento. Difícil explicar que, com todo esse debate sobre cumprimento de uma regra fiscal, a meta fiscal foi cumprida e mesmo assim a presidente foi deposta. Isto ilustra ainda mais que se tratou a todo custo da procura de um suposto crime para justificar uma decisão política já tomada<sup>35</sup>.

O segundo motivo que levou ao processo de Impeachment foi o atraso dos repasses dos bancos públicos para o pagamento de programas sociais, todavia, o pagamento ocorria da mesma forma desde 1991, sendo motivo de questionamento e criminalização apenas no Governo Dilma Rousseff (TEIXEIRA, 2018, p.14).

Portanto, das reflexões acima elencadas, é possível compreender que os motivos que levaram ao Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff ultrapassam ao senso de crime de responsabilidade, sendo possível até mesmo questionar a existência deste crime, sendo requisito essencial para a legitimidade de um processo de Impeachment, segundo a legislação brasileira.

---

<sup>34</sup> Suposto gasto desenfreado pelo poder público, causando queda na economia e recessão.

<sup>35</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. XXIII ENEP, Niterói. 2018.

#### 4.4A VOTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Após a Comissão Especial ter apresentado relatório favorável a Denúncia, houve votação na Câmara dos Deputados, pela instauração, ou não, do processo de Impeachment. Essa votação foi televisionada e teve atenção especial da mídia brasileira.

Conforme dito anteriormente, o processo de Impeachment possui natureza híbrida, sendo a sua instauração de natureza penal (considerando que precisa haver crime de responsabilidade) e o seu julgamento político (realizado pelo Senado Federal).

Portanto, tendo em vista que para a instauração do processo é necessária a prática de crime de responsabilidade, deveriam ser os votos para sua instauração preocupados com essa realidade (o cometimento, ou não, de crime).

No caso do Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, por sua vez, a votação da Câmara dos Deputados para a instauração do processo chamou atenção pela fala dos parlamentares, devido a completa falta de noção acerca da discussão de crime de responsabilidade. Nas palavras de Luz:

A grande parte dos Parlamentares utilizaram argumentos sem qualquer vínculo com a existência ou não de crime de responsabilidade. Embora o considerável número de Deputados Federais, assim como o tempo de trinta segundos disponibilizado pela Mesa da Câmara fosse escasso, as motivações se deram mais por motivações de ordem pessoal do que por motivações jurídico-políticas vinculadas ao crime de responsabilidade, o que acabou por intensificar a crise e causar descontentamento nos cidadãos, aumentando ainda mais a sua decepção, insatisfação e desconfiança nos representantes eleitos<sup>36</sup>.

Os votos dos parlamentares tiveram as seguintes frases, segundo notícia publicada pelo Jornal Estadão, em 2016:

“Pelo aniversário da minha neta”; “Pelos fundamentos do cristianismo”; “Pelos princípios que ensinei à minha filha”; “Pelo Bruno e o Felipe”; “Pelo meu neto Pedro”; “Pelos maçons do Brasil”; “Pelos produtores rurais, que se o produtor não plantar, não tem almoço nem janta”; “Proposta de que criança troque de sexo na escola”; “Pelo fim da rentabilização de desocupados e vagabundos”; “Pela Família Quadrangular”; “Pelos idosos e pelas crianças”; “Pelo fim da vagabundização remunerada”; “Pela minha mãe nega Lucimar...”; “Pela renovação carismática”; “Pelos médicos brasileiros”; “Pelo fim da CUT e seus

<sup>36</sup>LUZ, Cícero Krupp do; MESSIAS, Thomas Luiz Nogueira Zenun. **O Impeachment forjado como voto destituente: análise dos votos da câmara dos deputados no caso do Brasil de 2016**. Revista Direito Fundamentais e democracia. Edição Especial. 2016.

marginais”; “Por amor a este país”; “Pelo fim dos petroleiros, digo, do Petrolão”; “Pelos progressistas da minha família, Maria Vitória”; “Pela República de Curitiba”; “Em memória do meu pai”; “Por causa de Campo Grande, a morena mais linda do Brasil”; “Para me reencontrar com a história”; “Pelo estatuto do desarmamento”; “Pelo comunismo que assombra o país”; “Pela nação evangélica”; “Pelo povo destemido e pioneiro do Estado de Rondônia”; “Pelo resgate da autoestima do povo brasileiro”; “Pela BR 429”; “Pela minha esposa, pelo meu filho e minha filha”; “Por Daiane, Mateus e Adriane”; “Por todos os corretores de seguro”; “Pela minha filha Manoela que vai nascer”; “Pela minha mãe que está em casa com os seus 93 anos”; “Pelo meu neto e bisneto”; “Em homenagem ao aniversário da minha cidade”; “Pela minha mãezinha”; “Pela paz de Jerusalém”; “Pelo melhor Estado, o Tocantins”; “Em memória do meu irmão”; “Pela minha mulher que nesse momento luta pela vida”; “Como diz Olavo de Carvalho, ‘O PT vai dar pt no Brasil: ‘perca’ total!’”; “Pelo setor gerador de renda, o setor agropecuário”; “Pelo meu filho Breno e pela minha querida PM de São Paulo”; “Pelos militares de 64”; “Por Sofia e Luna e Guarulhos”; “Sob as bênçãos do grande arquiteto do Universo”; “Pelos meus netos Guilherme, Eliza e Gabriel”; “Pelo povo com nome no SPC”; “Para não sermos vermelhos como a Venezuela e Coreia do Norte”; “Por um pai de 78 anos que me ensinou os princípios da palavra de Deus”; “Pela Sandra, pela Érica, pelo Vítor, pelo Jorge, e por meu neto que está chegando”; “Pelo meu filho que carrega meu nome, Luis Lauro”; “Pelo meu filho de 18 anos.”<sup>37</sup>

A autorização da instauração do Impeachment se deu pelo voto favorável de 367 deputados, 7 abstenções, 2 ausências e 137 votos contrários (LUZ, 2016, p. 17). Sendo a maioria dos votos favoráveis por razões meramente políticas, nas palavras de Luz:

(...) desconsiderando-se as abstenções e as ausências, votaram um total de 504 (quinhentos e quatro) Deputados Federais. Desse número percebeu-se que, conforme metodologia de análise desenvolvida nesse trabalho, entre os votos favoráveis e contrários, aproximadamente 87,30% (oitenta e sete vírgula trinta por cento) dos Parlamentares fundamentaram seus votos na motivação pessoal e cerca de 12,69% (doze vírgula sessenta e nove por cento) na motivação jurídico-política<sup>38</sup>.

Assim, resta comprometido o caráter penal do instituto, o que será discutido no próximo capítulo deste trabalho.

Sendo o processo instaurado, a Presidenta Dilma Rousseff foi afastada do cargo, conforme previsão constitucional, aguardando decisão do Senado Federal, permanecendo na presidência o vice, Michael Temer, réu da operação Lava Jato<sup>39</sup>.

<sup>37</sup>ESTADÃO. **As 1001 razões dos deputados aos votar o impeachment**. 17 abr. 2016. Disponível em <<https://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/as-1001-razoes-dos-parlamentares-ao-votar-o-impeachment/>>. Acesso: 21 jun. 2019.

<sup>38</sup>LUZ, Cícero Krupp do; MESSIAS, Thomas Luiz Nogueira Zenun. **O Impeachment forjado como voto destituinte: análise dos votos da câmara dos deputados no caso do Brasil de 2016**. Revista Direito Fundamentais e democracia. Edição Especial. 2016.

<sup>39</sup>G1. Inquérito da Lava Jato: **Teori autoriza incluir citação a Dilma, Temer e Lula**. Publicado em 20 abr. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/esup2m>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

#### 4.5O JULGAMENTO PELO SENADO FEDERAL

A segunda fase do processo de Impeachment se dá pelo Senado, através dos votos de seus membros pelo Impeachment. Esta foi presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Lewandowski.

Em regra, a votação sobre o Impeachment é única e ao declarar sua aprovação, a autoridade retirada do cargo automaticamente se torna inelegível, o que não aconteceu no caso da Presidenta Dilma Rousseff.

O Ministro Lewandowski cedendo a pedidos de senadores do Partido dos Trabalhadores determinou que houvesse dupla votação sobre o caso, a primeira tratando do Impeachment propriamente dito e, a segunda tratando sobre a questão da inexigibilidade da Presidenta.

Todavia, conforme afirma Reconto, essa dupla votação vai completamente de encontro as manifestações do STF sobre o assunto, sendo estas: a primeira dada em 1992 (época do Impeachment do Presidente Collor) e a segunda no julgamento da ADPF 378, em 2015 (RECONTO, 2016, p.1).

Para o Ministro Lewandowski não haveria qualquer problema na dupla votação, devido ao fato de não existir, realmente, um entendimento sobre o assunto. Nas palavras de Arguelhes:

Segundo o ministro, não teria realmente havido, em 1992, uma decisão do Supremo no caso Collor. Como houve empate entre os ministros e foi necessário convocar ministros do STJ para desempatar, Lewandowski considerou não estar claro se a questão teria sido de fato resolvida pelo Supremo<sup>40</sup>.

A atitude do Ministro em dividir as votações fora questionada, inclusive, para Arguelles este sequer tinha competência na solução da problemática. Em suas palavras:

Mesmo aqui, Lewandowski não poderia, nem deveria, ter resolvido a questão sozinho. Segundo o Regimento Interno do Senado, um destaque apresentado pela bancada com aquele número de senadores deve ter aprovação automática, sem passar pelo plenário. Havia, porém, uma controvérsia constitucional séria em jogo. (...) Não estava em jogo ali um típico processo legislativo, mas sim um julgamento de impeachment estruturado por regras constitucionais já interpretadas pelo Supremo em ao menos duas decisões.

---

<sup>40</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

(...) Havia, portanto, uma controvérsia mínima no plenário sobre como proceder. E uma (re)interpretação de uma cláusula constitucional expressa sobre o processo de impeachment não pode ficar a cargo de uma minoria de senadores. Independentemente do que diga o regimento, uma tese tão controversa, em momento tão delicado, e contra decisões anteriores do Supremo deveria ter sido submetida ao plenário.<sup>41</sup>.

A segunda fase do processo de Impeachment (o julgamento pelo Senado) é de características políticas, diferente da primeira fase (instauração, de natureza penal).

O julgamento ocorreu no dia 31 de agosto de 2016, tendo sido a Presidenta Dilma condenada no processo acerca do Impeachment (primeira votação) pelo placar de 61 votos favoráveis a 20 votos contrários. Já a segunda votação, sobre a inexigibilidade da Presidenta, houve absolvição, de 42 votos favoráveis e 36 votos contrários<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017

<sup>42</sup>Relatório do site do Senado Federal: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/veja-como-votaram-os-senadores-no-julgamento-de-dilma-rousseff>> Acesso em: 21 jun. 2019.



## 5 BRASIL EM 2016: RECALL POLÍTICO OU IMPEACHMENT?

Neste capítulo será buscada uma análise crítica acerca do procedimento de retirada da Presidenta Dilma Rousseff de seu cargo no ano de 2016, realizando junto à análise do caso uma comparação entre os institutos Recall político e Impeachment.

Na análise do Impeachment de 2016, ocorrido no Brasil, a problemática está primeiramente nos motivos para a sua abertura. Conforme dito nos capítulos anteriores, o processo de Impeachment, para ser aberto requer a existência de crime de responsabilidade, com hipóteses expressas em rol taxativo na Constituição Federal brasileira e em Lei específica (Lei nº 1.079/50).

O pedido de abertura para o procedimento de Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff alegou, entre outros motivos, como crime de responsabilidade o cometimento das chamadas pedaladas fiscais. Pelo menos, esse foi o motivo que ficou conhecido pelo povo brasileiro, já que a mídia fortemente veiculou a notícia da suposta irresponsabilidade fiscal cometida pelo Governo Dilma Rousseff, o que culminou no forte apoio popular ao Impeachment.

Conforme dito anteriormente (vide item 4.3), as razões que levaram ao Impeachment (aceite pela Câmara dos Deputados, culminando na abertura do processo) pouco tiveram a ver com as pedaladas fiscais, mas a base da decisão do Presidente da Câmara e da Comissão Especial foi sob a égide de decretos presidenciais (que supostamente aumentariam o gasto público, burlando a Lei de Responsabilidade Fiscal) e atraso do repasse dos bancos públicos para programas sociais do governo.

O questionamento que se faz nesse momento é: os decretos, o suposto atraso de repasses e as pedaladas fiscais se enquadram na hipótese de crime de responsabilidade? Foi comprovada a efetiva lesão causada pelo governo para que seja retirada a chefe do poder de seu cargo sob alegação de irresponsabilidade fiscal?

Acerca da caracterização como crime dos três pressupostos elencados como motivos para abertura do processo de Impeachment, principalmente no que concerne as pedaladas fiscais, é importante salientar que nunca houve qualquer questionamento sobre a natureza criminosa dessas atitudes. Nas palavras de Teixeira:

Outros dois estudos publicados recentemente pelo FMI merecem destaque neste debate. O primeiro, intitulado “Accounting devices and Fiscal Illusions” (Irwin, 2012) mostra que os recursos ao que no Brasil se convencionou chamar de “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais” não são exclusividade

brasileira, mas foram utilizados amplamente por diversos países, inclusive desenvolvidos, para contornar regras fiscais rígidas num contexto de necessidade da adoção de políticas anticíclicas após a crise de 2008. O segundo estudo, intitulado “Fiscal rules in response to the crisis: toward the ‘nextgeneration’ rules” (Schaechter et al., 2012) mostra como as regras fiscais foram sendo adaptadas nos diversos países após a crise, visando dar maior flexibilidade para se fazer uso da política fiscal anticíclica. Esta nova geração de regras se caracteriza basicamente pela maior flexibilidade das metas fiscais de curto prazo, com adoção de cláusulas de escape que permitem ao governo fazer uso ativo da política fiscal nos momentos de forte desaceleração econômica, ao mesmo tempo em que também se adota medidas para garantir a sustentabilidade da dívida no médio e longo prazos, como a adoção de limites para a trajetória da dívida pública ou para os gastos. (...) Fato é que, como vimos, o debate sobre a política fiscal no governo Dilma acabou sendo não apenas polarizado sob o aspecto teórico, mas também no campo político e até mesmo criminal, tendo como foco as regras fiscais. E, como tentaremos mostrar nas próximas duas seções, a mudança de interpretação do TCU e a criminalização da política fiscal não se deu por questões meramente técnicas e jurídicas, mas pelo contexto de perda de sustentabilidade do governo Dilma.<sup>43</sup>

Portanto, para Teixeira, é possível observar que o aceite da abertura do processo de Impeachment se deu por motivos não jurídicos, mas políticos. A ausência de juridicidade e cometimento de crime de responsabilidade retiraria completamente a legitimidade de um processo de Impeachment, já que é critério essencial para a sua abertura o cometimento de crime de responsabilidade.

Na realidade, eis a principal diferença entre o Recall político e o Impeachment: o requisito de existência de crime de responsabilidade. Enquanto o primeiro deles carrega uma natureza jurídica meramente política, levando em consideração o desânimo da população no governo, instabilidade política, entre outros; o segundo possui natureza híbrida: jurídica e política.

Dessa forma, sem a existência de um crime de responsabilidade, o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, que ocorreu no Brasil no ano de 2016, restaria sem validade técnica e seria inconstitucional, indo de encontro a todo o ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser inclusive caracterizado de golpe político.

O processo de Impeachment de 2016 teve início desde 2014, quando na perda da eleição o candidato Aécio Neves afirmou veemente a sua intenção em retirar do poder a chapa vencedora das eleições. Teixeira em sua obra *A economia política da política fiscal e o processo de impeachment* relembra a animosidade com a qual o candidato afirmava a não aceitação no resultado das eleições, abaixo suas palavras:

---

<sup>43</sup>TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. XXIII ENEP, Niterói. 2018.

A primeira vez que se falou em pedido de impeachment foi logo após o resultado das eleições de 2014. Já em novembro daquele ano, o Senador Aécio Neves, candidato derrotado à Presidência da República, anunciou que a oposição seria contrária à aprovação do Projeto de Lei de alteração da meta de resultado primário proposta para 2014, pois isso, na visão dele, caracterizaria um crime de responsabilidade. Essa atitude iniciou o que depois passou a ser definido como um “impeachment à procura de um crime”. Essa postura também caracterizaria a politização da política fiscal, que levou, posteriormente, à criminalização de políticas econômicas adotadas durante os mandatos dos Presidentes Lula e Dilma. Apesar de estarem em curso diversas operações concernentes a acusações de corrupção, o processo de impeachment não teve como base qualquer desses processos.<sup>44</sup>

Portanto, o Impeachment da Presidenta não possui qualquer legitimidade quanto ao ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido um processo de natureza política, apenas, restando caracterizada a ausência de cometimento de crime de responsabilidade.

Sendo o processo brasileiro de Impeachment de 2016 de caráter meramente político, restaria mais parecido com o Recall político, que é uma alternativa interessante a democracia – tendo em vista que dá papel importantíssimo a população na retirada de cargo de chefia – todavia, que é ausente em nosso ordenamento.

Teixeira realiza uma análise dos motivos que teriam levado a queda da Presidenta do seu cargo, levando em consideração fatores políticos e de guerras pelo poderio econômico-financeiro brasileiro, tendo como importantes papéis além de figuras políticas, bancos e empreiteiras (TEIXEIRA, 2018, p.20-21).

Dessa forma, a Sra. Dilma Rousseff teria, com seu plano político, ido de encontro a figuras poderosas no cenário político brasileiro, o que culminou com a sua queda. Nas palavras de Singer:

Diferentes razões apontam para a dissolução da coalizão produtivista e a formação da frente única burguesa antidesenvolvimentista. Com a intenção de acelerar o passo do lulismo, Dilma cutucou número excessivo de perigosas onças com varas notavelmente curtas. O ativismo estatal teria alienado camadas de empresários por razões estruturais e conjunturais, resultando na unidade abrangente antidesenvolvimentista. Diante desse quadro, sustentar a ofensiva demandaria sólida aliança interclassista e/ou intensa mobilização dos trabalhadores para conter a volta do cipó de aroeira. Nenhuma das duas alternativas foi sequer cogitada. Parece ter faltado atenção às forças sociais e políticas necessárias para a execução do projeto desenvolvimentista.<sup>45</sup>

<sup>44</sup>TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. XXIII ENEP, Niterói. 2018.

<sup>45</sup>SINGER, A. **Cutucando Onças Com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. CEBRAP Novos Estudos. 2015.

Portanto, resta clara a real motivação que levou ao Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff no ano de 2016: questões políticas e econômicas, sem a existência de crime de responsabilidade. Acerca deste temática afirma Teixeira:

Estes argumentos, somados à fragilidade das motivações explícitas no impeachment da presidente Dilma, mostram que ele não pode ser compreendido apenas como um processo jurídicoformal, um julgamento da irresponsabilidade fiscal e do crime contra o cumprimento de regras fiscais e as consequências danosas para a economia que teriam daí derivado. Diferentemente, o impeachment só pode ser compreendido sob o pano de fundo dos interesses econômicos que foram sendo contrariados à medida em que a presidente tentava acelerar o passo de um modelo desenvolvimentista, sem, no entanto, como bem aponta Singer (2015), ter se preparado para a contraofensiva que viria apoiando-se em novas alianças e nos movimentos sociais que poderiam dar sustentação a tais políticas<sup>46</sup>.

Ademais, é interessante a análise do caso do Impeachment de 2016 tendo em vista a visão do que ocorreu posteriormente, tal qual a reforma Trabalhista, recentemente aprovada, e a proposta do Teto de Gastos ao Governo Federal (Emenda Constitucional 95 de 2016) demonstrando de maneira prática os interesses que estavam nos bastidores do Impeachment da Presidenta (TEIXEIRA, 2018, p.22).

Na realidade, a retirada da Presidenta Dilma Rousseff do poder significou a quebra de um modelo de governo social para a estruturação de uma suposta política liberal, em que os banqueiros ganhariam poder de voz e os movimentos sociais perderiam suas influências. Nas palavras de Teixeira:

O processo de impeachment resultou em uma reconfiguração do bloco no poder que significou a retomada da hegemonia da fração bancário-financeira do capital e a volta da ortodoxia na política econômica. Ainda que as frações do capital produtivo também tenham aderido, os empresários industriais não foram, pelas razões já expostas, os protagonistas do impeachment desde o início, embora tenham paulatinamente embarcado no processo com a indústria de São Paulo à frente (Fiesp). Por outro lado, as forças populares, como sindicatos de trabalhadores e os diversos movimentos sociais, que nos governos Lula e Dilma encontravam algum espaço de diálogo e tinham que ser ouvidos, foram completamente alijados dos debates sobre os rumos das decisões que passaram a ser tomadas<sup>47</sup>.

Ainda sobre as influências políticas e econômicas que culminaram no Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, é importante frisar (mesmo que rapidamente) as tendências “criminosas” de políticos e figuras do judiciário interessadas na retirada da Chefe de Poder.

<sup>46</sup>TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. XXIII ENEP, Niterói. 2018.

<sup>47</sup>TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. XXIII ENEP, Niterói. 2018.

Exemplo dessa realidade, e que chamou grande atenção da mídia doméstica brasileira, fora o áudio de ligação entre Romero Jucá e Sérgio Machado sobre a “necessidade” de retirar a Presidente, afirmando ser um “acordo nacional”<sup>48</sup>.

É imprescindível também que seja analisada a participação popular, que fora completamente controlada e manobrada pela mídia brasileira, somado ao ativismo das redes sociais de grupos da “direta política”, tal qual o Movimento Brasil Livre (MBL).

A busca por razões que legitimassem o Impeachment era, sem dúvida, tão forte que em pouco mais de uma semana dos resultados das eleições de 2014, já haviam grupos protestando requerendo a retirada da Presidenta Dilma Rousseff. Neste período, o Movimento Brasil Livre (MBL) e Vem Pra Rua (VPR) protestavam com palavras de ordem como “fora PT”, “fora corruptos” e pediam a saída da Presidenta (TATAGIBA; TRINDADE; TEIXEIRA, 2015, p. 199).

A participação popular em todo o processo fora grande, estimando-se que de novembro de 2014 a agosto de 2016, milhões de brasileiros participaram de protestos por todo o país, até que, em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff foi afastada definitivamente da Presidência (TATAGIBA; TRINDADE; TEIXEIRA, 2015, p. 199).

Dessa forma, é perceptível que a saída da Presidenta foi requerida por uma parte da população brasileira mesmo antes de qualquer pedido formal do Impeachment, na realidade, antes mesmo que esta tomasse posse de seu segundo mandato (DIAS, 2017, p.44).

Além disso, a população se mobilizou em requerer a retirada da Presidenta devido a chuva de escândalos sobre corrupção que envolviam o Governo Federal, nas palavras de Dias:

A deterioração dos indicadores econômicos e o desgaste provocado pelo julgamento e reprovação das contas da primeira gestão de Dilma se sobrepuseram ao impacto sem precedentes da Lava Jato. O primeiro semestre do segundo Governo Dilma combinou os escândalos de corrupção, a crise econômica e política, dentro e fora do Congresso Nacional, no que pode ser entendido como uma tempestade perfeita<sup>49</sup>.

<sup>48</sup>Notícia Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 29 de jun 19.

<sup>49</sup>DIAS, Tayrine dos Santos. **"É uma batalha de narrativas": os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília. 2017.

Os protestos que iniciaram em 2014, após o término das eleições, foi aumentando sua densidade, chamando ainda mais a população via redes sociais. O principal combustível para esse movimento social seriam as denúncias de corrupção e as prisões de importantes figuras do Partido dos Trabalhadores (PT), acirrando os ânimos da população e o fortalecimento do sentimento “Anti-petismo”. Nas palavras de Dias:

O ano de 2015 terminou, portanto, com o PT e o governo de Dilma extremamente frágeis em termos de legitimidade institucional e popular. Membros e até parlamentares do PT em exercício do mandato foram presos, as contas foram reprovadas e um dos pedidos de impeachment acatados. Este período foi marcado pela rápida corrosão de credibilidade e governabilidade do partido e de Rousseff e sua equipe, cenário agravado pelos protestos que pediam a saída da Presidente do cargo.<sup>50</sup>

Em 2015, ainda mais escândalos e, em março do mesmo ano, o Presidente Lula é alvo de uma – diga-se, duvidosa<sup>51</sup> – condução coercitiva, depondo em Curitiba. Todos esses e outros momentos politicamente complicados ao Partidos dos Trabalhadores culminou no considerado maior protesto pela retirada da Presidenta, em 13 de março de 2019 (DIAS, 2017, p.53).

O cenário político em que se enquadrou o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, então era de muita instabilidade, estando a população acompanhando de perto dos os escândalos envolvendo o Partido dos Trabalhadores, através das informações da mídia doméstica brasileira e veiculadas nas redes sociais. Nas palavras de Dias:

Os 20 meses do segundo mandato de Dilma Rousseff foram um período de muita instabilidade e de um acelerado fluxo de eventos políticos. Esta sessão mostra a complexidade do contexto político do período, que podia mudar de um dia para o outro, tamanha a velocidade e o volume de novos acontecimentos. A sequência de eventos relatada nutriu de inúmeras evidências empíricas os argumentos das organizações da sociedade civil que se opuseram ao governo de Rousseff. Ainda que não pretendamos afirmar que o contexto foi determinante sobre as práticas dos atores políticos ou sobre os resultados desses conflitos, podemos afirmar que ele condicionou as práticas desses atores. O próximo capítulo traz os resultados da análise empírica, e mostra que há diferenças entre os enquadramentos produzidos pelas cinco organizações. As sequências de eventos e as estruturas de oportunidades discursivas ofereciam incentivos parecidos aos grupos, porém, entendemos que a capacidade de agência situada dos atores políticos

<sup>50</sup>DIAS, Tayrine dos Santos. **"É uma batalha de narrativas": os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília. 2017.

<sup>51</sup>O Presidente não se negou a realizar depoimento, caracterizando a desnecessidade de ser levado de maneira coercitiva à depoimento. Além disso, a retirada do presidente de sua residência foi fortemente vinculada pela mídia brasileira.

mediou quais fragmentos ou elementos estruturais e contextuais foram combinados e (res)significados.<sup>52</sup>

Ainda sobre a participação popular, estima-se que mais de 40 organizações participaram dos protestos, que ocorreram em aproximadamente 200 cidades brasileiras (GALHARDO; HUPSEL FILHO, 2015).

Portanto, no que diz respeito a participação popular clamando pelo Impeachment da então Presidenta, essa realmente existiu, sendo a participação popular importante em um regime democrático, todavia, não suficiente (sozinha) para instauração do processo de Impeachment.

Se tratando de um cenário de Recall político, onde não há a necessidade de haver crime, seria suficiente a instabilidade política e o clamor da população, todavia, no caso brasileiro, não há essa prerrogativa, sendo estritamente necessário haver crime de responsabilidade – o que não aconteceu no caso da Presidenta Dilma Rousseff.

Assim, o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff mais se assemelha ao Recall político que ao Impeachment, que é realmente previsto no ordenamento jurídico brasileiro. A ausência de crime de responsabilidade, e de preocupação com a existência desse para a abertura do processo, demonstra o caráter político do fenômeno de 2016.

Por esse motivo, o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff pode ser intitulado de “golpe político”, onde foi retirado Chefe de Poder de seu cargo sem as exigências da legislação brasileira.

Todavia, apesar de não haver legitimidade técnica, fora legítimo o apoio popular (independente de ideologias e influências), assegurando este fenômeno à semelhança de um Recall político.

---

<sup>52</sup>DIAS, Tayrine dos Santos. **"É uma batalha de narrativas": os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília. 2017.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Impeachment e o Recall político são procedimentos de retirada de Chefe de Poder, ambos viáveis em uma democracia e, cada um à sua maneira, legítimos no que tangem suas fundamentações, hipóteses e ritos.

A principal diferença entre estes institutos está na sua natureza jurídica, pois o Impeachment tem uma natureza híbrida (jurídica e política), enquanto o Recall político possui natureza meramente política.

Enquanto para o procedimento de Impeachment ser instaurado é necessário que haja cometimento de crime de responsabilidade (colocado por rol taxativo na legislação brasileira), o Recall político necessita apenas do clamor social/político para ter legitimidade.

O Impeachment possui, da mesma forma, natureza política, todavia esta é posterior a análise de abertura do procedimento pela Câmara dos Deputados. Na realidade, estes na abertura do procedimento deveriam analisar o cometimento, ou não, de crime de responsabilidade, deixando para a próxima etapa o julgamento político.

O Impeachment então, para possuir legitimidade técnica e constitucional (nos ditames da Constituição Federal brasileira de 1988) precisa atender a ambas as suas naturezas: jurídica (no que tange a existência de crime de responsabilidade, que deve ser analisada na primeira etapa, ou seja, na abertura do procedimento) e política (que deve ser observada, principalmente, em seu julgamento propriamente dito, junto ao Senado, se em esfera Federal).

A participação popular é importante tanto para o Impeachment quanto para o Recall político, no que se referem suas naturezas políticas, tendo em vista que ambos são instrumentos da e para a democracia. O poder de sufrágio do cidadão deve ser respeitado acima de qualquer vontade política, motivo pelo qual o respeito ao ambiente democrático precisa ser o primeiro alvo nas relações de Chefia de Poderes.

Quando tratamos do caso da Presidenta Dilma Rousseff, que ocorreu em 2016 no Brasil, percebe-se quantidade absurda de falhas principalmente na instauração deste procedimento, não tendo sido respeitado o caráter jurídico para abertura do procedimento, pois em momento algum ficou demonstrado claramente que houve crime de responsabilidade praticada pela então Presidenta.



Ademais, ao analisar a primeira etapa do processo de Impeachment, percebemos que a Câmara dos Deputados – responsável por dar seguimento, ou não, ao processo – estava sob a presidência de um político corrupto (Sr. Eduardo Cunha), hoje já preso e comprovadamente envolvido com uma série de escândalos, tendo até mesmo interesse pessoal no Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

A escolha da Comissão Especial também foi realizada de maneira confusa, tendo sido necessário julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 378) que optou pela nulidade da mesma. Todavia, em meio a todo esse caos jurídico-político, a nova Comissão escolhida fora de maneira estratégica para a abertura do processo.

Por fim, os votos dos parlamentares demonstram, sem sombra de dúvidas, que as intenções para abertura do Impeachment da Presidenta nada teve a ver com crime de responsabilidade, mas sim com razões políticas, pessoais, partidárias e ideológicas, ocorrendo até o absurdo do atual Presidente Jair Messias Bolsonaro promover homenagem ao então torturador da Presidenta<sup>53</sup>.

O Impeachment de Dilma Rousseff ocorreu em um cenário de instabilidade política e econômica para o País, em que a mídia se empenhou na possibilidade de retirar aquela Chefe de Poder, a troco de uma nova política econômica, abrindo espaço para um governo liberal, que aprovasse medidas que não o seriam durante o governo petista.

Devido ao cenário e motivos que levaram ao Impeachment de 2016, é possível concluir que este mais se assemelha do Recall político – não previsto no ordenamento jurídico brasileiro – que ao Impeachment.

Devido ao forte apoio popular ao Impeachment, é possível dizer que este possuiu legitimidade no que diz respeito a vontade democrática (independentemente de critérios ideológicos), todavia, não possui qualquer legitimidade técnica e constitucional, ferindo assim o Estado de Direito Democrático.

O Impeachment se tratou então de um golpe político orquestrado por grandes banqueiros e figuras políticas, sendo uma “triste página na histórica brasileira”. Foi através do Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff que a população brasileira

---

<sup>53</sup>A Presidenta Dilma fora feita refém durante ao período de Ditadura Militar brasileiro, sendo torturada pelo próprio Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, conforme depoimento da própria ex-Presidenta. Ocorre que, durante a votação na Câmara dos Deputados, o então Deputado (atual Presidente do Brasil) alegou como motivo do seu voto a seguinte frase: “(...) pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff (...), o meu voto é sim”. Notícia disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160415\\_bolsonaro\\_ongs\\_oab\\_mdb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160415_bolsonaro_ongs_oab_mdb)>. Acesso em: 19 jun. 2019.

colheu a aprovação de reformas impopulares, tais quais a PEC do congelamento dos gastos públicos, reforma trabalhista e a possível reforma da previdência.

Analisar os acontecimentos desde 2014 na atualidade permite uma visualização de maneira ampla, causando compreensão de todo o cenário político e reais influências que levaram ao Impeachment da Presidenta.

Por fim, é importante elencar a inconstitucionalidade sobre a divisão dos julgamentos, havendo votação sobre o Impeachment e, separadamente, votação acerca da declaração de inexigibilidade da Presidenta.

Resta a população brasileira aprender com este fenômeno, zelando pelo respeito a sua Constituição, e atendimento as medidas populares na manutenção de um ambiente democrática, garantindo a efetivação do Estado de Direito.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político para os eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade**. 2016. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/supremo-tribunal-federaldeve-barrar/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 17 de dezembro de 2015. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Op. cit., Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Op. cit., Acesso em: 8 jun. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. rev, atual e ampl. São Paulo, 2000.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. 2019.

CALIMAN, Auro Augusto. **Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada**. São Paulo: Atlas, 2005.

Cf. FAVER, Marcus. **Considerações sobre a origem e natureza jurídica do 'Impeachment'**. 2008, p.2. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136)>. Acesso em: 08 jun. 2019.

CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999.

DIAS, Tayrine dos Santos. **"É uma batalha de narrativas": os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília. 2017.

FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves apud CAGGIANO, Monica Hermam Salem. **Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia**. São Paulo; Angelotti, 1995.

FLORES, Rosa apud ALVAREZ, Michael R.. **The Complexity of the California Recall Election. Pasadena**, 2003. Disponível em: <[https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/96546/vtp\\_wp9.pdf;sequence=1](https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/96546/vtp_wp9.pdf;sequence=1)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

GALHARDO, R.; HUPSEL FILHO, V. **Movimentos vão a Brasília pressionar parlamentares** - Política - Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,movimentos-vao-a-brasilia-pressionarparlamentares,1668479>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

GLASENAPP, Ricardo Bernand; FARIAS, Alessandro de. **O Processo de Impeachment na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação no caso Dilma Rousseff**. Revista Paradigma. Rio de Janeiro. 2016.

MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. Campinas: Millennium Editora Ltda, 2000.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967, tomo III.

RAMOS, William Junqueira. **O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 54, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2948](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948)>. Acesso em 09 jun 2019.

RECONDO, Felipe. **Collor X Dilma: Ritos parecidos, condenações diferentes**. Publicado em JOTA em 31 ago. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/SL01ae>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?**. Barueri: Minha Editora, 2006.

TRIGUEIRO, Osvaldo. **O regime dos Estados na união americana**. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana. 1942.

SENADO FEDERAL: **Parecer (SF) nº 64, de 2017**. 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=5366309&disposition=inline>> . Acesso em: 22 jun. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2014.

SINGER, A. **Cutucando Onças Com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. CEBRAP Novos Estudos. 2015.

TATAGIBA, L.; TRINDADE, T.; TEIXEIRA, A. C. C. **Protestos à direita no Brasil (2007-2015)**. In: CRUZ, S. V. E; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Eds.). . **Direita, volver! : o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. **A economia política da política fiscal e o processo de impeachment**. XXIII ENEP, Niterói. 2018.

WILCOX, Delos F. **Government by all the people or the initiative, the referendum ant the recall as instruments of democracy**. New York: The McMillan Company, 1912.